ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XVII, 8 SECTIO G 1970

Z Katedry Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa UMCS
Kierownik: doc. dr Kazimierz Sand

Maciej KIEREK

Z problematyki koordynacji terenowej

Выбранные проблемы координации

Problèmes de coordination territoriale

W okresie dwudziestopięciolecia istnienia Polski Ludowej w działalności organów państwowych i w gospodarce narodowej ukształtowały się określone układy (systemy) koordynacyjne, a mianowicie: układ poziomy centralny (wiążący działalność ogólnopaństwową poprzez organy centralne); układ poziomy terenowy (harmonizujący działalność w jednostkach podziału terytorialnego); układ pionowy (wiążący funkcjonowalnie organy centralne z terenowymi); układ koordynacji gospodarczej (sprawowanej w ramach porozumień zawieranych pomiędzy uczestnikami).

Przedmiotem zainteresowania będzie układ poziomy terenowy. Problematyka koordynacji terenowej jest bogata i różnorodna, dlatego też ograniczono się do omówienia najważniejszych zagadnień, a mianowicie: związanych z pojęciem i kształtowaniem się koordynacji terenowej, uzasadnieniem wykonywania funkcji koordynacyjnych przez rady, podziałem kompetencji pomiędzy szczeble i organy rady, niektórymi problemami kolizyjnymi koordynacji terenowej i branżowej oraz zróżnicowaniem kompetencji rad wobec grup jednostek nie podporządkowanych.

I. TREŚĆ I ZAKRES POJĘCIA KOORDYNACJI TERENOWEJ

Potrzeba koordynacji terenowej jest szczególnie uzasadniona w ustroju socjalistycznym. Wynika ona nie tylko ze specyfiki terenu, ale wiąże się z istnieniem organów władzy terenowej — rad oraz podmiotów nie włączonych organizacyjnie w strukturę rad, tzw. jednostek nie podporządkowanych. Chodzi o to, aby działanie wszystkich tych jednostek

powiązać dla dobra terenu i w interesie społecznym. Obecne rozwiązania prawne położyły wielki nacisk na koordynacyjną rolę rad narodowych.

W związku z tym należy zastanowić się nad charakterystycznymi cechami koordynacji w ogóle, a koordynacji terenowej w szczególności. Instytucja koordynacji (od łac. *coordinatio* — uzgodnienie, uporządkowanie, uzgodnienie wzajemnego stosunku czynników i ich działania dla osiągnięcia pożądanego celu) wywodzi się z podziału pracy i funkcji w społeczeństwie. W związku z rozdrobnieniem organów państwowych i zróżnicowaniem ich kompetencji dużego znaczenia nabiera zapewnienie jednolitości ich działania, co jest szczególnie ważne w ustroju socjalistycznym w warunkach realizacji zasady ustrojowej centralizmu demokratycznego i gospodarki planowej.

Koordynacja pełni ważną rolę w działalności organów państwowych, jej szczególną cechą jest to, że centralizując działanie nie narusza równocześnie samodzielności podmiotów, a co więcej, istnienie podmiotów zdecentralizowanych warunkuje jej istnienie jako instytucji prawnej. W ten sposób instytucja ta służy wyważeniu właściwych proporcji między centralizmem i demokratyzmem w systemie centralizmu demokratycznego.

Określenie prawne tego terminu w polskiej literaturze prawniczej jest wieloznaczne i enigmatyczne. Koordynacja, jako jeden z elementów kierownictwa państwowego, przejawia się zarówno w układzie organów hierarchicznie podporządkowanych, jak i w systemie organów zdecentralizowanych, jednak w pierwszym z tych układów występuje ona jedynie w sensie funkcjonalnym, jako element hierarchicznego podporządkowania. O koordynacji natomiast, jako o specyficznej instytucji prawnej, możemy dopiero mówić w systemie organów zdecentralizowanych, gdyż wtedy wyodrębnia się ona pod względem prawnym. Pojęcie prawne koordynacji można ustalić, charakteryzując wzajemne położenie prawne podmiotów w toku wykonywania działalności koordynacyjnej poprzez skonstruowanie specyficznego stosunku koordynacyjno-prawnego, w którym pozycja podmiotu koordynującego jest zawsze nadrzędna w odniesieniu do koordynowanego.

W zależności od charakteru stosunków, którą łączą podmiot koordynujący i koordynowany, działalność koordynacyjna może być sprawowana poprzez wszystkie prawne formy działania administracji. W warunkach państwa socjalistycznego obserwuje się w działalności koordynacyjnej szczególne nasilenie niewładczych form działania oraz charakterystyczny moment osłabienia władczych rozstrzygnięć koordynacyjnych.

Kompetencje koordynacyjne rad narodowych, tzn. ogół pełnomocnictw, którymi na podstawie przepisów prawnych dysponują rady przy

wykonywaniu funkcji koordynacji, kształtowały się w okresie dwudziestopięciolecia wraz z ewolucją instytucji rad i ich rolą w systemie organów władzy państwowej.

Koordynacja terenowa, czyli system powiązań aparatu państwowego, ma w Polsce tradycję, która rzutowała niewątpliwie na zakres uprawnień koordynacyjnych rad. Już w okresie międzywojennym wojewodowie i starostowie dysponowali całym szeregiem środków koordynacyjnych, które były im przyznane przede wszystkim na podstwie rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z r. 1928.[1] Problem ten miał znaczenie ze względu na istnienie w okresie międzywojennym stosunkowo dużej liczby organów niezespolonych. Wojewodowie uzgadniali działalność całej administracji rządowej na obszarze województwa w myśl zasadniczej linii działalności rządu oraz uzgadniali działalność administracji cywilnej i interesy gospodarcze województwa z potrzebami państwa.[2]

Z chwilą powstania Polski Ludowej organom administracji terenowej nadane zostały uprawnienia koordynacyjne wobec jednostek istniejących odrębnie. Już w pierwszych aktach prawnych, dotyczących administracji terenowej, radom przyznano uprawnienia kontrole wobec organów nie podporządkowanych [3] oraz wpływ na kreowanie niektórych z nich.[4] Dzięki tym uprawnieniom rady narodowe przekroczyły granicę kompetencji organów uchwałodawczych samorządu i uzyskały pozycję organów przedstawicielskich władzy państwowej. Można powiedzieć, że w okresie od r. 1944 do 1950 istniały dwa ośrodki koordynacji terenowej, a mianowicie rady narodowe i organy administracji ogólnej. Niemniej należy zwrócić uwagę na rozpoczynający się w tym okresie proces przekazywania radom narodowym nowych kompetencji, w szczególności na podstawie przepisów wykonawczych, wobec jednostek nie podporządkowanych. Proces ten jednak był bardzo powolny, gdyż forsowne wysiłki w dziedzinie odbudowy sprzyjały raczej scentralizowanemu kierownictwu, a nie rozwojowi poziomej koordynacji terenowej.[5]

---

[1] Dz.U., 1928, nr 11, poz. 36 (nowelizowane).

[2] Szczegółowe opracowanie tego tematu dają: Kumaniecki, Langrod, Wachholz: *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków—Warszawa 1939, s. 23 i n., K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko: *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1929, s. 1056.

[3] Por. ustawę z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, tj. Dz.U., 1946, nr 3, poz. 26. Przede wszystkim art. 1, ust. 2; art. 17, ust. 2 i art. 28, ust. 2.

[4] Por. art. 2 i 8 dekretu z r. 1944 o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz.U., 1944, nr 2, poz. 8), dotyczący wpływu RN na obsadzanie stanowisk wojewodów i starostów.

[5] Por. R. Michalak, M. Pluciński, K. Sobczak: *Stosunki pomiędzy radą narodową w m.st. W-wie a przedsiębiorstwami zarządzanymi centralnie* (za-

Ustawa z r. 1950 o terenowych organach jednolitej władzy państwowej[6], wprowadzając wzory i zasady ustroju radzieckiego, a następnie Konstytucja PRL z r. 1952 umocniły rolę rad narodowych jako gospodarza terenu, likwidując administrację ogólną i organy samorządu terytorialnego. Rady narodowe przejęły wówczas dodatkowo funkcję wojewodów i starostów. W ten sposób w terenie powstał jeden ośrodek koordynacyjny. Formy koordynacyjne w tej ustawie nie zostały jednak wyraźnie określone.[7] Można je jednak wyprowadzić z pozycji rad jako organów przedstawicielskich oraz z założeń ustawy, która stwierdza we wstępie, że została wydana w celu skupienia w radach narodowych pełni władzy w terenie.

Stopniowo rozszerzono zakres kompetencji rad narodowych, a momentem przełomowym stał się r. 1956, kiedy to zmiana sytuacji politycznej doprowadziła do wydania przepisów rozszerzających uprawnienia rad.[8] W okresie od r. 1956 do 1958 przepisy szczególne stopniowo rozszerzały zakres uprawnień koordynacyjnych. Zagadnienia koordynacji poziomej (terenowej) były w tym okresie często poruszane w literaturze politycznej, prawniczej i ekonomicznej. Wiele uwagi temu problemowi poświęciły instancje partyjne, a w szczególności VII i VIII Plenum KC PZPR w r. 1956.[9]

W literaturze prawniczej pojawiły się wówczas wypowiedzi uzasadniające uprawnienia koordynacyjne rad oraz ich prawo i obowiązek do współdziałania, a także pośredniego wpływu na wszystkie sprawy państwowe na danym terenie. Z pozycji rady jako organu przedstawicielskiego i jako gospodarza terenu wyprowadzono prawo do kształtowania stosunków na swoim terenie w tych dziedzinach, które nie podlegają bezpośrednio zarządowi rad.[10]

Dopiero jednak obowiązująca ustawa o radach narodowych z r. 1958, a następnie nowela z r. 1963 wniosły tak wiele do zagadnień decentralizacji i koordynacji terenowej, że w połączeniu z przepisami wykonawczymi umożliwiły wytworzenie całej struktury — modelu koordynacji

---

gadnienia kooperacyjne i koordynacyjne [w:] *Prace i materiały TERN-u*, Sekcja 7, nr 19, Warszawa 1964, s. 9.

[6] Dz.U., 1950, nr 14, poz. 130.

[7] Michalak, Pluciński, Sobczak *op. cit.*, s. 12.

[8] W tym roku wydano uchwałę nr 611 Rady Ministrów z 3 X 1956 r. w sprawie dalszego rozszerzania uprawnień rad narodowych w dziedzinie kierownictwa gospodarką narodową (M.P., 1956, nr 91, poz. 1027; zm.: 1957, nr 9, poz. 63).

[9] Por. *Materiały z VII i VIII Plenum KC PZPR*, „Nowe Drogi", 1956, nr 7—8 i 10.

[10] M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński: *Polskie prawo administracyjne, Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 252.

terenowej, który daje radom prawo i obowiązek prowadzenia działalności koordynacyjnej, a na podmioty podlegające koordynacji nakłada obowiązek poddania się tej działalności oraz prawo domagania się skoordynowania działalności swoich jednostek.[11]

Należy również zwrócić uwagę, że cały obowiązujący obecnie system koordynacji terenowej, zawarty w aktach prawnych, miał swoją inspirację w uchwałach organów partyjnych oraz w literaturze politycznej.

Stwierdzając, że w procesie przemian wytworzył się w Polsce Ludowej system koordynacji terenowej, sprawowanej przez rady narodowe, należy w pierwszym rzędzie ustalić zakres tego pojęcia. Zgodnie z przyjętą tezą uważam, że koordynacja terenowa jest jednym z elementów kierownictwa [12], sprawowanego przez rady narodowe w różnych formach prawnych.

M. Rylke definiuje koordynację terenową, sprawowaną przez rady narodowe, jako zbiór uprawnień oraz obowiązków rad i ich organów w stosunku do terenowych organów państwowych, jednostek spółdzielczych, społecznych i organizacji reprezentujących prywatne jednostki — zmierzających do realizacji planowego rozwoju całokształtu gospodarki narodowej w obrębie określonych terenów (w regionach administracyjno-gospodarczych) przez łączenie interesów lokalnych z interesami ogólnopaństwowymi. W tym rozumieniu podmiotami objętymi koordynacją terenową są jednostki organizacyjne, będące wykonawcami planów (np. cechy czy izby rzemieślnicze). Koordynacji terenowej nie podlegają organizacje polityczne, z wyjątkiem ich czysto gospodarczej działalności.[13]

Podobne cechy dominują w stwierdzeniu, że przez koordynację terenową należy rozumieć całość zagadnień gospodarczych związanych z planowaniem i realizacją rozwoju gospodarki narodowej na określonych terenach kraju.[14] Podkreśla się również, że w tak ujętym pojęciu koordynacji terenowej tkwi możność wyboru najlepszego rozwiązania ekonomicznego, a jej zasadniczym składnikiem jest powzięcie decyzji gospodarczej.[15]

Zakres i cel koordynacji terenowej w świetle analizy pozytywnego

---

[11] Por. Michalak, Pluciński, Sobczak: *op. cit.*, s. 13.

[12] Por. M. Kierek: *Pojęcie koordynacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", 1967, nr 3, s. 107. Odmienne stanowisko zajmuje K. Sobczak: *Uprawnienia koordynacyjne rad narodowych wobec przedsiębiorstw kluczowych*, „Państwo i Prawo", 1964, z. 3, s. 418.

[13] M. Rylke: *Kompetencje rad narodowych stopnia powiatowego w sprawowaniu funkcji koordynacji terenowej*, „Państwo i Prawo", 1964, z. 10, s. 500.

[14] W. Kawalec: *Podstawy koordynacji terenowej*, „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1963, nr 1, s. 13.

[15] *Loc. cit.*

prawa i literatury przedmiotu może być ujmowany dwojako. Można powiedzieć, że w węższym i szerszym znaczeniu.

Pierwsza koncepcja ujmuje koordynację jako metodę rozwiązywania zagadnień spornych czy konfliktów pomiędzy radami a jednostkami im nie podporządkowanymi. Stanowisko to uzasadnia się przede wszystkim przepisami ustawy o radach narodowych. Brak jest natomiast generalnego przepisu w tym względzie. Na przykład art. 12 ustawy o radach narodowych mówi o koordynacji spółdzielczości przez rady, ale pod kątem zgodności „z działalnością gospodarczą jednostek podporządkowanych radom narodowym". Interpretując przepisy zwolennicy tego poglądu wyciągają wniosek, że przedmiotem koordynacji terenowej mogą być „tylko te czynności jednostek nie podporządkowanych, które pozostają w ścisłym związku z kompetencjami i zadaniami rad".[16]

Drugą koncepcją koordynacji terenowej jest koncepcja szerokiego zakresu jej sprawowania, która kładzie nacisk nie na rozwiązywanie sporów pomiędzy jednostkami podporządkowanymi i nie podporządkowanymi, ale na uwzględnianie problematyki ogólnopaństwowej w danej jednostce terytorialnej.[17]

Zdaniem zwolenników tego poglądu, rady i ich organy winy koordynować działanie wszystkich organów i innych jednostek podporządkowanych i nie podprządkowanych, nie tylko z uwagi na sprawy terenu, ale także i to przede wszystkim ze względu na zasadniczą linię polityki państwa. Jednym z najważniejszych zadań koordynacji powinno być w szczególności czuwanie nad działalnością wszystkich jednostek, aby odpowiadała ona interesom ludu pracującego.[18]

Wydaje się, że koncepcja szerokiego ukształtowania koordynacji terenowej jest słuszna. Wypływa ona z harmonijnego działania zasady centralizmu demokratycznego (łączenia interesów ogólnopaństwowych i lokalnych), a także jest zgodna z charakterem i pozycją rad narodowych. Za koncepcją taką przemawia również interprtacja licznych aktów politycznych, a zwłaszcza uchwał V Zjazdu i II Plenum KC PZPR z r. 1969.

Uchwały KC PZPR kładą nacisk na pozycję rady jako na koordynatora całej gospodarki narodowej w danej jednostce terytorialnej. Nowela do ustawy o radach narodowych rozszerzyła granicę uprawnień

---

16 Z. Leoński: *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom*, Poznań 1963, s. 198. Podobne stanowisko zajmują: Kawalec: *op. cit.*, s. 13; T. Skrzeczkowski: *Koordynacja — podstawowe uprawnienia rad*, „Rada Narodowa", 1958, nr 44, s. 4.

17 Sobczak: *op. cit.*, s. 419.

18 M. Jaroszyński: *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, s. 241.

rad, wykraczając poza rozstrzygnięcia spraw pomiędzy radami a organami nie podporządkowanymi[19] (przede wszystkim w art. 16, ust. 1, pkt 6 i 9 oraz art. 17, ust. 3).

Za takim ujęciem koordynacji przemawia również ogólny proces decentralizacji administracji, który umocnił również oraz rozszerzył zakres i charakter koordynacji.[20]

Potwierdzeniem koncepcji szeroko kształtujących zakres koordynacji terenowej jest szereg przepisów prawnych, które formułują zadania rad narodowych w sposób wykraczający poza system rozstrzygania sporów[21], a wskazują na rolę koordynacji jako instrumentu całościowego rozwiązywania zagadnień stojących przed danym terenem.

Również obecnie obowiązująca ustawowa definicja koordynacji terenowej, sformułowana po raz pierwszy w uchwale RM z r. 1965 o współpracy i koordynacji gospodarczej określa koordynację jako zespół czynności mających na celu międzygałęziowe (międzybranżowe) i międzyregionalne zharmonizowanie planów, zamierzeń i bieżącej działalności w dziedzinie inwestycji, produkcji i usług jednostek organizacyjnych, których działalność prowadzona jest na terenie danego województwa. a które należą do różnych branż, gałęzi i działów gospodarki oraz podlegają różnym jednostkom nadrzędnym, w celu racjonalnego, planowego wykorzystania środków rzeczowych i finansowych, środków produkcyjnych i ogólnych, eliminacji zbędnej wielotorowości poczynań oraz uzyskania możliwie optymalnych rezultatów w bieżącej działalności w interesie ludności i gospodarki danego terenu, a także całej gospodarki narodowej.[22] Takie sformułowanie koordynacji terenowej jest właściwe i racjonalne, gdyż obok szerokiego ujęcia koordynacji terenowej mieści w sobie jako podmiot koordynujący nie tylko rady narodowe, ale i inne jednostki organizacyjne, które spełniają funkcje koordynacyjne, a przede wszystkim organy partyjne.[23]

Za szerokim ujęciem problematyki koordynacji terenowej wypowia-

---

[19] K. Sobczak: *Branżowa i terenowa koordynacja pracy przedsiębiorstw kluczowych,* Warszawa 1965, s. 35.

[20] J. Starościak: *Sprawy kierownictwa w administracji,* „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1962, nr 6, s. 25.

[21] Por. np. uchwałę nr 287/62 Rady Ministrów z 13 września 1962 r. w sprawie należytego zagospodarowania powierzchni produkcyjnej i składowej państwowych zakładów przemysłowych i handlowych (nie publikowana), oraz § 3 ust. 1, uchwały Rady Ministrów w sprawie terenowej koordynacji inwestycji... (M.P., 1969, nr 31, poz. 227).

[22] Art. 28, pkt. 2 uchwały o współpracy i koordynacji gospodarczej (M.P., 1965, nr 35, poz. 175).

[23] A. Lityński: *Nowe momenty w terenowej koordynacji gospodarczej,* „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1965, nr 47, s. 6.

da się również praktyka, widząc w tej instytucji elementy przyczyniające się do rozwoju terenu i kraju.[24]

II. KOMPETENCJE KOORDYNACYJNE — WYRAZEM ZASADY LUDOWŁADZTWA I CENTRALIZMU DEMOKRATYCZNEGO

Powierzenie radom narodowym tak odpowiedzialnych zadań nasuwa problem uzasadnienia tego faktu, zwłaszcza wobec istnienia teorii technokratycznych. Jest rzeczą bezsporną, że wyposażenie rad w kompetencje koordynacyjne stanowi naturalną konsekwencję realizacji zasady ludowładztwa i centralizmu demokratycznego[25], które są przesłanką do uznania rad za gospodarzy terenu.

Przynależność rad do organów władzy oraz społeczny i ludowy ich charakter sprawiają, że reprezentując ludność pełnią nadrzędną rolę wobec innych organów, w szczególności wobec organów administracji. Ponieważ rady są jedynymi organami władzy w terenie, dlatego przysługuje im „prawo kontroli i koordynacji działalności nie podporządkowanych im organów państwowych, instytucji i jednostek gospodarczych".[26] Rady narodowe mogą zajmować się każdą sprawą dotyczącą spraw terenu, ale w różnym zakresie i stosując różne formy działania, zależnie od tego, czy dana sprawa należy do „własnego" zakresu rad, czy też do zakresu jednostek organizacyjnych pozostających poza systemem.[27]

Te kompetencje łączą się ściśle z pojęciem „gospodarza terenu", tj. rady, która — jako jedyny organ władzy w terenie i powszechna organizacja miejscowej ludności, troszcząc się o zapewnienie realizacji zadań państwowych i równocześnie dbając o zaspokojenie jej potrzeb oraz wszechstronny rozwój — kieruje we właściwych formach całością życia danej jednostki terytorialnej.

Sformułowanie pojęcia rady jako „gospodarza terenu", zawarte co do treści działania w art. 4 ustawy o radach narodowych[28], wiąże się

[24] Por. wypowiedź A. Nowaka: „Wypowiadam się za interpretacją koordynacji terenowej jako funkcji nadzoru nad prawidłowym kojarzeniem interesów indywidualnych z interesami społecznymi w gospodarce województwa". (Biuletyn Specjalny z Ogólnopolskiej Narady w Sprawach Koordynacji Terenowej WKPG w Rzeszowie, 1966, s. 67).

[25] Zdaniem A. Burdy podstawową zasadą w państwie socjalistycznym jest zasada ludowładztwa, a centralizm demokratyczny jest zasadą od niej pochodną (A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, PWN, Warszawa 1962, s. 161).

[26] Art. 3, ust. 3 ustawy o radach narodowych, tj. Dz.U., 1963, nr 29, poz. 172.

[27] Z. Leoński: *Rady narodowe — zasady organizacji i funkcjonowania*, Warszawa 1965, s. 22.

[28] „Rady narodowe dbają o coraz lepsze zaspokajanie potrzeb ludności i o wszechstronny rozwój terenu, wiążąc jego potrzeby z zadaniami ogólnopaństwowymi."

ściśle z ogólnym zakresem kompetencji rad i oznacza stwierdzenie ogólnej odpowiedzialności rady za sprawy terenowe[29] i za właściwe wiązanie ich ze sprawami ogólnopaństwowymi.

Z zasadą ludowładztwa łączy się ściśle zasada centralizmu demokratycznego, która oznacza na gruncie organów państwa istnienie decentralizacji, podwójnego podporządkowania oraz instytucji koordynacji.

Decentralizacja związana jest z kompetencjami organów administracji i oznacza wyposażenie ich w pewien zakres samodzielności działania. Nie jest ona sprzeczna z istotą centralizmu demokratycznego, ale przeciwnie — mieści się w nim całkowicie i bez określonego stopnia decentralizacji centralizm demokratyczny nie może istnieć w praktyce.[30] Można powiedzieć, że decentralizacja — to proces przywracania do właściwych proporcji dwóch cech centralizmu demokratycznego.[31]

Z pojęciem decentralizacji jest natomiast ściśle związana instytucja prawna koordynacji, która stanowi właśnie atrybut organów zdecentralizowanych[32]; jej znaczenie i rozwój są uwarunkowane istnieniem organów zdecentralizowanych.

Chociaż istnieje dialektyczna jedność zasad centralizmu i demokratyzmu w centralizmie demokratycznym, to przy zachowaniu jego istoty jest możliwe interpretowanie tej zasady w kierunku nasilenia w niej elementów centralizmu lub demokratyzmu.

Zasada demokratyzmu polega — w odniesieniu do aparatu państwowego — na oddaniu prawa decyzji w ręce organów władzy, które są obieralne i bezpośrednio kontrolowane przez wyborców, oraz na bezpośrednim podporządkowaniu organów administracji organom władzy.

Zasada centralizmu natomiast zakłada podporządkowanie całego aparatu państwa jedynej woli, płynącej ze szczebla centralnego. Przejawia się to w tym, że terenowe ogniwa państwa podlegają w rozmaitych formach organom centralnym bezpośrednio lub pośrednio. Organy centralne z kolei podporządkowane są poprzez Radę Ministrów Sejmowi —najwyższemu organowi władzy. W ten sposób w centralizmie tkwi element demokratyzmu.

Powiązanie organów w jeden system można osiągnąć w drodze stworzenia systemu powiązań na szczeblu centralnym (zasada centralizmu).

---

[29] Por. S. Gebert: *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Warszawa 1964, s. 39.

[30] J. Starościak: *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1965, s. 16 n.; H. Groszyk: *Geneza i istota centralizmu demokratycznego*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. IV, Lublin 1957, s. 381.

[31] Z. Rybicki: *Zarządzanie gospodarką narodową w PRL*, Warszawa 1965. s. 73.

[32] Sobczak: *Branżowa i terenowa koordynacja...*, s. 16.

Teoria i praktyka wykazała jednak wadliwość systemu centralistycznego. Przede wszystkim przeciwstawiają się mu względy polityczno-społeczne, a więc zasady ludowładztwa i udział mas w rządzeniu państwem. Następnie czynniki ekonomiczne (konieczność zarządzania olbrzymim funduszem własności państwowej oraz działanie obiektywnych praw ekonomicznych) i liczne źródła o charakterze technicznym.

Zasada centralizmu demokratycznego postuluje, aby stworzyć w terenie środki oddziaływania na kierunki rozwojowe życia społeczno-gospodarczego, zapewniając w ten sposób realizację idei demokratyzmu. Demokratyzm w aspekcie terenowym to:

1) możność konkretyzowania przez organy terenowe wespół z miejscową ludnością dyrektyw organów centralnych;

2) działanie w sferze zastrzeżonej do samodzielnego decydowania (organy przedstawicielskie);

3) przyznanie organom kształtowanym w sposób demokratyczny uprawnień kierowniczych wobec organów wykonawczych;

4) możność oddziaływania przez organy terenowe na decyzje kierownictwa centralnego.

Zasady te w terenie mogą być najlepiej realizowane przez organy przedstawicielskie — rady narodowe. Wynika to z przesłanek centralizmu demokratycznego. Rady, jako organy przedstawicielskie, powinny być w terenie ośrodkiem kierowniczym, gdyż są to organy powoływane przez społeczeństwo i odpowiedzialne przed nim. Tak więc uprawnienia koordynacyjne rad narodowych, jako część składowa kierownictwa terenowego, wobec jednostek nie podporządkowanych wypływają z zasady centralizmu demokratycznego i są jakby przedłużeniem zasady podwójnego podporządkowania.

Zgodnie jednak z dialektyczną zasadą jedności demokratyzmu i centralizmu, w elementach demokratycznych rad narodowych można doszukać się elementów centralizmu.[33] Rady narodowe, zajmując bowiem kluczową pozycję w systemie terenowych organów, posiadając wobec wszystkich jednostek uprawnienia koordynacyjne, stają się pewnym centrum, które realizuje politykę terenową i ogólnonarodową. W tej pozycji rad narodowych należy doszukać się analogii z funkcjami Sejmu, który wyraża, reprezentując społeczeństwo, element demokratyzmu z jednej strony, a z drugiej stanowi centrum, któremu podlega cały aparat państwa.

Koordynacja, jako instytucja wypływająca z zasady centralizmu demokratycznego, jest atrybutem organów zdecentralizowanych (element demokratyzmu), a zarazem formą centralizacji. Tak więc można po-

---

[33] Leoński: *Kierownicza rola rad...*, s. 75.

wiedzieć, że instytucja koordynacji jest swojego rodzaju „klamrą", która harmonijnie łączy w centralizmie demokratycznym obaj jego elementy.[34]

Zasada centralizmu demokratycznego określa również granicę kompetencji koordynacyjnych rad narodowych. Nadmiar bowiem tych kompetencji, w szczególności sprawowanych w formach władczych, może spowodować nadmierną centralizację w układzie poziomym. Rady nie mogą oddziaływać na jednostki nie podporządkowane w ten sposób, aby przekreśliło to ich podporządkowanie pionowe i naruszało prawnie zagwarantowaną samodzielność.

W ten sposób koordynacja, jako instytucja znajdująca swoje uzasadnienie w zasadzie centralizmu demokratycznego, w działalności rad narodowych służy harmonijnej realizacji założeń polityki ogólnej i działania zgodnego z interesami terenu.

Innym niewątpliwie problemem jest uzasadnienie wykonywania koordynacji przez rady narodowe w świetle rozwijających się idei technokratycznych, mających znaczenie nie tylko w państwach burżuazyjnych, ale również i socjalistycznych, czego dowodem jest fakt sprawowania niektórych funkcji koordynacji terenowej przez organy technokratyczne w ZSRR, NRD czy Jugosławii.

Teorie technokratyczne zakładają ogólną sprzeczność pomiędzy rozwojem współczesnej wiedzy i techniki a demokratycznymi formami władzy państwowej, które, zdaniem ich zwolenników, są organami niefachowymi, niezawodowymi.

Należy jednak podkreślić, że w obecnych warunkach państw socjalistycznych problem ten musi się sprowadzać do adaptowania administracji do współczesnej techniki i gospodarki.[35] Względy ideologiczne ustroju socjalistycznego przemawiają za tym, aby adaptację tę przeprowadzić w ramach demokracji socjalistycznej poprzez jej ciągły rozwój i dostosowywania do zmieniających się warunków.

W doktrynie i prawie pozytywnym nie przyjęły się koncepcje, które wiążą w warunkach państwa socjalistycznego rozwój cywilizacji, gospodarki, nauki i techniki z zanikiem znaczenia organów przedstawicielskich, a w szczególności rad narodowych. Wręcz odwrotnie — w wyniku przemian politycznych organy przedstawicielskie, a więc rady, nabrały szczególnie dużego znaczenia, zwłaszcza ich funkcja koordynacyjna, łącząca się z ogólnymi procesami decentralistycznymi, głównie w dziedzinie gospodarczej. Ta decentralizacja i kierunek dalszego umacniania się rad narodowych oraz pozytywne dotychczasowe doświadcze-

---

[34] Por. J. Szreniawski: *Problemy decentralizacji i koordynacji w radach narodowych PRL*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. XII (1965), Lublin 1966, s. 209.

[35] Por. Sobczak: *Uprawnienia koordynacyjne...*, s. 414.

nia w tym względzie prowadzą do wniosku, że w warunkach Polski Ludowej do sprawowania koordynacji terenowej predystynowane są rady narodowe.

III. PROBLEMY KOLIZYJNE

Koordynacja terenowa nie jest celem samym w sobie, lecz służy jednolitemu systemowi, który winien gwarantować harmonijne funkcjonowanie gospodarki. W związku z tym należy zwrócić uwagę na pewne momenty kolizyjne, związane z problemem koordynacji terenowej w sferze stosunków gospodarczych.

Pierwszą kolizję możemy zaobserwować wtedy, gdy uświadomimy sobie, że przez koordynację terenową, wykonywaną przez radę, centralizujemy w pewien sposób życie gospodarcze w danej jednostce podziału terytorialnego ze stanowiska interesów lokalnych, co może naruszać jednolitość gospodarki narodowej. Jest to problem występowania dwóch koncepcji w centralizmie demokratycznym, tj. demokratyzmu i centralizmu. Przy rozstrzygnięciu tego stanowiska winniśmy jednak zawsze stać na stanowisku podporządkowania interesów mniejszości interesom większości, czyli przewagi interesów ogólnonarodowych nad terenowymi.[36]

Następny problem wiąże się z faktem, że podział organizacyjny jednostek na podporządkowane i nie podporządkowane radzie narodowej, na przedsiębiorstwa zarządzane centralnie i terenowo nie odpowiada podziałowi gospodarki narodowej na działy, gałęzie i branże. Stąd wynikła konieczność powstania systemu koordynacji branżowej przedsiębiorstw zgrupowanych w jednej branży, niezależnie od ich przynależności organizacyjnej. Stąd też powstał problem zharmonizowania i zgodnego funkcjonowania koordynacji terenowej i branżowej, wiążący się z właściwym usytuowaniem ośrodków koordynacyjnych i ich uprawnieniami.

Istnieją teoretycznie dwa systemy ukształtowania organów koordynacyjnych, którą są ściśle związane z systemem zarządzania gospodarką narodową i podstawowymi przekrojami gospodarki narodowej, a mianowicie systemy: kompleksowo-branżowy oraz kompleksowo-terytorialny, które rzutują w decydujący sposób na ukształtowanie się ośrodków koordynacyjnych.

System kompleksowo-terytorialny zarządzania gospodarką narodową odznacza się przewagą modelu koordynacji terenowej, tworzeniem jednostek terytorialnych typu regionów i możliwością koordynacji w gra-

---

[36] Por. na ten temat rozważania L e o ń s k i e g o (*Kierownicza rola rad...*, s. 195), który wypowiada raczej tezę o równorzędności („harmonijne łączenie") interesu lokalnego i ogólnopaństwowego.

nicach danej jednostki podziału terytorialnego. Charakteryzuje się on osłabieniem koordynacji branżowej, wiążącej się ze wspólnotą techniczną i technologią produkcji. W takim systemie koordynację sprawują rady lub organy wyspecjalizowane, odrębne od rad narodowych.[37]

System kompleksowo-branżowy zakłada natomiast zarządzanie oraz koordynowanie pracy i działalności jednostek nie podporządkowanych w ramach branż, przy osłabieniu granic terytorialnych i osłabieniu koordynacji terenowej.[38]

Z dokładnej analizy systemów koordynacyjnych w poszczególnych państwach wynika, że nie istnieją one w skrajnej postaci, ale spotyka się modele mieszane, z wyraźną przewagą cech jednego z systemów, ewentualnie istnieją oba systemy koordynacji równocześnie. Takim systemem pośrednim jest tzw. model branżowo-terytorialny, w którym istnieją odrębne organy, powołane do sprawowania obu rodzajów koordynacji, przy czym brak jest preferencji prawnej jednego z rodzajów koordynacji. Organy sprawujące koordynację terenową i branżową są niezależne od siebie pod względem organizacyjnym. System ten jest właściwy dla Polski, gdzie istnieją odrębne ośrodki koordynacji terenowej (wykonują ją rady narodowe i ich organy) oraz ośrodki koordynacji branżowej (wykonują ją zjednoczenia, zjednoczenia wiodące, przedsiębiorstwa prowadzące).

Zdaniem ustawodawcy, winna istnieć pomiędzy tymi dwoma rodzajami koordynacji równowaga[39] i harmonia.[40] Stąd wynikają kon-

---

[37] Typowym przykładem tego systemu jest od r. 1959 Bułgaria, gdzie funkcje koordynatorów sprawowały okręgowe rady narodowe przy zupełnym prawie zaniku koordynacji branżowej. Obecnie wprowadza się system mieszany (A. A n g e ł o w: *Zasady administracji gospodarczej w Bułgarii*, „Państwo i Prawo", 1962, nr 10). W ZSRR przeważał ten system do r. 1965 i istniały rady gospodarki narodowej niezależnie od rad delegatów ludu pracującego. Od r. 1965 następuje odwrót ku systemowi kompleksowo-branżowemu. Podobny system dominuje też w Jugosławii.

[38] System kompleksowo-branżowy koordynacji istnieje w krajach o dużej koncentracji przemysłu, a więc w Czechosłowacji, gdzie funkcje koordynacyjne sprawują trusty, które skupiają przedsiębiorstwa tej samej branży, oraz kombinaty. Koordynacja terenowa odgrywa natomiast stosunkowo mniejszą rolę. Podobny model koordynacji istnieje również na Węgrzech, gdzie koordynację sprawują trusty i przedsiębiorstwa wiodące. Specyficzna struktura, ale mieszcząca się w granicach systemu kompleksowo-branżowego istnieje również w NRD.

[39] Obecnie, zdaniem wielu praktyków, uwidacznia się przewaga układu branżowego nad terenowym. Por. wypowiedź P. Czarczyńskiego (Biuletyn, s. 61 — cyt. w przypisie 24).

[40] W praktyce brak jest „właściwego zharmonizowania zadań między koordynacją branżową i terenową" (S o b c z a k: *Branżowa i terenowa koordynacja...*, s. 47).

cepcje harmonijnego łączenia obu rodzajów koordynacji (koordynacja terenowo-branżowa).[41]

IV. PODZIAŁ ZADAŃ POMIĘDZY SZCZEBLE I ORGANY RAD

Podział zadań koordynacyjnych pomiędzy rady narodowe poszczególnych szczebli jest mało zróżnicowany, a nawet dość niejasny. Brak jest bowiem w ustawie o radach narodowych, a także w przepisach wykonawczych, zasad podziału zadań koordynacyjnych pomiędzy rady poszczególnych stopni.[42] Jest to zjawisko niewątpliwie negatywne, gdyż bez oparcia się o konkretny przepis trudno jest przeprowadzić podział pomiędzy ogólnymi zadaniami rad a ich zadaniami w dziedzinie koordynacji.

W związku z brakiem ustawowego, generalnego uregulowania, a tylko istnieniem nielicznych przepisów w tej kwestii wytworzyły się w doktrynie dwie koncepcje rozłożenia uprawnień koordynacyjnych w ramach systemu rad, zwane umownie „uniwersalną" i „szczebla wojewódzkiego".[43]

Koncepcja „uniwersalna" zakłada przenoszenie uprawnień koordynacyjnych w ramach ogólnego procesu decentralizacji, szczególnie do stopnia powiatu, można więc nazwać ją niejako „powiatową", gdyż opiera się o koncepcję powiatu jako podstawowej jednostki terytorialnej.[44]

Natomiast koncepcja „stopnia wojewódzkiego" sankcjonuje obecny stan prawny, opierając się na pewnych przesłankach natury teoretycznej, a mianowicie o kwestię możliwości przenoszenia uprawnień koordynacyjnych na podstawie art. 15 i 21 ustawy o radach narodowych. Zdaniem J. Starościaka, „uprawnienia do stosowania określonych form koordynacyjnych są między radami poszczególnych stopni [...] nieprzenaszalne".[45] Na dyskusyjność zagadnienia przenoszenia uprawnień w ramach rad wskazuje również M. Jaroszyński, twierdząc, że ustawodawca

---

[41] Zagadnienia form i środków koordynacji terenowo-branżowej regulują art. 17—20 cyt. uchwały RM o współpracy i koordynacji gospodarczej. Por. także B. Pryziński: *Koordynacja terenowo-branżowa,* „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1964, nr 1, s. 20.

[42] Por. np. art. 12 i 13 ustawy o radach narodowych, gdzie brak jest określenia stopnia rady wykonującej koordynację, a jedynie upoważnienie dla Rady Ministrów do uregulowania tej kwestii.

[43] Por. Sobczak: *Branżowa i terenowa koordynacja...,* s. 66 i n.

[44] Por. przede wszystkim: A. Lityński: *Spór o koordynację terenową,* „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1966, nr 3, ss. 29—30; W. Kawalec: *Powiat,* „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1962, nr 2; A. Tomajer: *Koordynacja w powiecie,* „Rada Narodowa", 1962, nr 7.

[45] J. Starościak: *Koordynacyjne uprawnienia rad narodowych,* „Rada Narodowa", 1958, nr 28, s. 18.

ma na myśli „przypadki o charakterze raczej wyjątkowym".[46] Niekiedy mówi się wprost, że przepisy o przekazywaniu kompetencji radom niższych szczebli nie dotyczą uprawnień koordynacyjnych.[47]

Wydaje się jednak, że problem uprawnień rad stopnia powiatowego i niższych nie sprowadza się do prawnego zagadnienia możliwości przekazywania kompetencji, ale przede wszystkim zależy od zdolności ich realizacji przez jednostki powiatowe i niższe.[48]

Obecnie ustawodawstwo przyjmuje zasadę, że pewne uprawnienia wykonują rady narodowe i ich organy wszystkich szczebli (np. art. 58 ustawy o radach narodowych). Inne są zarezerwowane dla rad poszczególnych szczebli. Tak więc wojewódzkie i powiatowe oraz gromadzkie rady mają dla siebie określone zadania koordynacyjne. Największe jednak i najistotniejsze uprawnienia są przyznane wojewódzkim radom narodowym, które czynią je podstawowym centrum koordynacyjnym.

Jest to stanowisko słuszne. Bowiem obecny stan faktyczny przemawia w większości wypadków za skoncentrowaniem ośrodków koordynacyjnych na szczeblu wojewódzkim.[49] Przemawia za tym stanowiskiem fakt skupienia na terytorium województwa większej liczby jednostek nie podporządkowanych i bardziej różnorodnych, rangi wojewódzkiej (urzędy, sądy, prokuratura), a także większy teren działania, który pozwala uchwycić w większym stopniu rozbieżności w sposób syntetyczny.[50] Natomiast w sytuacji małych jednostek terytorialnych nie może nastąpić uchwycenie wszystkich dziedzin koordynacji w terenie.[51] Należy wreszcie zwrócić uwagę na fakt, że obecnie wojewódzkie rady narodowe mają duże kłopoty z koordynacją terenową, co wyraża się zarówno w fakcie niewykorzystywania swoich uprawnień, jak i w oporze wobec ich działalności jednostek koordynowanych, a także z powodu braku wyspecjalizowanych kadr. Są to wystarczające powody, które przemawiają za nieczynieniem z powiatów ośrodków koordynacyjnych.[52]

Pragnąłbym jednak zaznaczyć, że powyższe uwagi dotyczą jedynie negacji tworzenia ośrodków koordynacyjnych w powiatach[53], a nie

---

46 Jaroszyński: *op. cit.*, s. 91.

47 Leoński: *Kierownicza rola rad...*, s. 167.

48 Starościak: *Decentralizacja administracji...*, s. 251.

49 Sobczak: *Branżowa i terenowa koordynacja...*, s. 87.

50 Leoński: *Kierownicza rola rad...*, s. 166.

51 Sobczak: *loc. cit.*

52 A. Białczyński: *O koordynacji polemicznie*, „Rada Narodowa", 1963, nr 29; Sobczak: *Branżowa i terenowa koordynacja...*, s. 422.

53 Inaczej A. Lityński, który domaga się uelastycznienia przepisów prawnych, twierdząc, że koordynacja terenowa jest dopiero wówczas właściwa, gdy

słuszności uprawnień koordynacyjnych powiatowych i niższych rad narodowych w ogóle. Koordynacja na szczeblu powiatu i gromady jest realizowana i bardzo wskazana, ale w granicach potrzeb danej jednostki terytorialnej.[54] W tym też kierunku idzie obowiązujące[55] i przygotowywane ustawodawstwo, które nie zwiększa uprawnień rad stopnia powiatowego, lecz włącza je do prac koordynacyjnych.[56] To włączenie powiatowych rad narodowych winno odbywać się sukcesywnie, w miarę doświadczeń nabywanych w tej dziedzinie.

Istotny jest również podział kompetencji koordynacyjnych pomiędzy organy rady. Niewątpliwie w systemie organów rad narodowych najistotniejsze funkcje wykonuje rada narodowa (*sensu stricto*), działająca na sesji, rozpatrując „sprawy mającę zasadnicze znaczenie dla danego terenu" (art. 27, ust. 1 ustawy o radach narodowych), a więc przede wszystkim „zasadnicze dla interesów miejscowej ludności sprawy, dotyczące działalności przedsiębiorstw i instytucji nie podporządkowanych radzie narodowej" (art. 27, ust. 2 ustawy).

Określenie „rozpatrywanie spraw zasadniczych" jest mało precyzyjne, brak jest bowiem ścisłego wyliczenia tych spraw, z wyjątkiem spraw należących wyłącznie do kompetencji rady (art. 27, ust. 1 ustawy o radach narodowych), jednak będzie ono niewątpliwie obejmowało zagadnienia koordynacyjne.

Rada sprawuje koordynację o charakterze ogólnym, wynikającą przede wszystkim z jej uprawnień w dziedzinie planowania (art. 10, ust. 2 ustawy). Rada nie może jednak wykonywać tych funkcji koordynacyjnych, które wymagają bieżącej i operatywnej działalności. Dlatego też główny ciężar działalności koordynacyjnej spoczywa na prezydiach rad.

Zakres uprawnień koordynacyjnych prezydium wyznaczają zadania rady w dziedzinie koordynacji i planowania, ale równocześnie prezydium operatywnie i na bieżąco harmonizuje potrzeby ogólnopaństwowe i potrzeby danego terenu oraz czuwa nad realizacją ogólnej polityki państwa przez wszystkie organy terenowe (zarówno podporządkowane, jak i nie podporządkowane). W związku z tym prezydia zostały wyposażone w specjalne uprawnienia koordynacyjne o wielkim znaczeniu dla

---

wykonują ją rady znajdujące się blisko jednostek koordynowanych. Z tych względów koordynacja winna być sprawowana przede wszystkim na szczeblu powiatu (*op. cit.*, s. 29).

[54] Kompetencje rad narodowych szczebla powiatowego omawia szeroko Rylke: *op. cit.*, ss. 500—510.

[55] Por. uchwałę nr 116 RM z r. 1965 o współpracy i koordynacji gospodarczej, która powierza rolę koordynatora PWRN, natomiast prezydia szczebla powiatu spełniają ją wyjątkowo, a i to niesamodzielnie (§ 29, ust. 1).

[56] Por. wypowiedź W. Jaronia na ogólnokrajowej naradzie w sprawach koordynacji terenowej (Biuletyn, s. 25 — cyt. w przypisie 24).

prawidłowego rozwoju terenu. Kompetencje koordynacyjne, podobnie jak i inne kompetencje prezydium, są zróżnicowane w zależności od stopnia prezydium. Niektóre z nich są wspólne dla wszystkich prezydiów, a inne, zgodnie z zasadą samodzielności organów, przysługują wyłącznie prezydiom określonych stopni.

Największe niewątpliwie uprawnienia w tym zakresie ma prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Pewną rolę obok prezydium jako całości spełniają w działalności koordynacyjnej przewodniczący i członkowie prezydium.

Funkcję koordynacyjną wykonują również wydziały, a w szczególności komisje planowania gospodarczego. W sprawach koordynacji wydziały pełnią rolę podwójną — jako organy fachowe przygotowują sprawy należące do kompetencji prezydium, a poza tym posiadają swoje własne, wyłączne kompetencje koordynacyjne, przyznane im przez przepisy szczegółowe.

Komisje planowania gospodarczego pomimo formalnego braku przepisów w tym względzie (są jednostkami na prawach wydziału) zajmują kluczową pozycję w systemie organów rad narodowych dzięki ogromowi zadań, które wykonują. W stosunku do prezydium spełniają obecnie rolę fachowego organu przygotowującego i opiniującego wszelkie decyzje gospodarcze, a także w sprawach przekazanych przez prezydium rozstrzygają samodzielnie. Są pewnego rodzaju sztabami gospodarczymi. Ich opinie i wnioski, jako jedynych i fachowych organów w tych sprawach, mają dla prezydium zasadnicze znaczenie. Poza tym komisje występują jako samodzielne organy planujące, co również ma pewne znaczenie dla koordynacji.

V. ZRÓŻNICOWANIE KOMPETENCJI RAD

Szczegółowa analiza przepisów koordynacyjnych prowadzi do wniosku, że nasilenie kompetencji koordynacyjnych rad jest nierównomierne i uzależnione od dwóch czynników: 1) pozycji prawnej jednostek nie podporządkowanych, 2) obiektywnej potrzeby harmonizowania działalności tych jednostek z kierunkami działania rady i potrzebami terenu.

Jednostki nie podporządkowane charakteryzuje niejednolita pozycja prawna i struktura organizacyjna. Możemy je podzielić na dwie wielkie grupy: 1) jednostki państwowe, nie należące do systemu rad, 2) podmioty niepaństwowe.[57]

[57] Klasyfikację taką przyjmuje L e o ń s k i: *Kierownicza rola rad...*, s. 180 i *passim*, a za nim J. B o r k o w s k i i E. S m o k t u n o w i c z: *Funkcje koordynacyjne prezydium w stosunku do organów i jednostek nie podporządkowanych radzie narodowej*, „Problemy Rad Narodowych" 1966, nr 8, s. 98.

Jeżeli chodzi o pierwszą grupę, to należą do niej zarówno organy administracji państwowej nie należące do systemu rad, przedsiębiorstwa i zakłady zarządzane centralnie, jak i konstytucyjne piony organów inne niż organy administracji, tj. organy wymiaru sprawiedliwości, organy prokuratury i organy kontroli państwowej, na które rozciągają się także kompetencje koordynacyjne rad.

Do grupy drugiej należy zaliczyć: spółdzielnie i ich związki, organizacje społeczne oraz jednostki prywatne.

Koordynacja, która wiąże działalność wszystkich jednostek nie podporządkowanych nie powinna naruszać czy ograniczać ich samodzielności; odnosi się to przede wszystkim do podmiotów niepaństwowych. Niejednolita pozycja podmiotów nie podporządkowanych powoduje różnicowanie się kompetencji rad, nasilenie lub osłabienie możności stosowania form władczych. Można by domniemywać, że koordynacyjny wpływ będzie najsilniejszy na organy państwowe, a nieco słabszy na zdecentralizowane przedsiębiorstwa i zakłady. Podobnie nasuwałaby się teza, że wpływ ten będzie, generalnie rzecz biorąc, słabszy w stosunku do jednostek niepaństwowych niż w stosunku do państwowych. Okazuje się jednak, że tak nie jest. Koordynacja i jej nasilenie jest nie tylko uzależnione od pozycji prawnej jednostek nie podporządkowanych (których samodzielności zasadniczo nie narusza), ale od obiektywnej potrzeby ujednolicenia działalności, szczególnie w sferze gospodarczej. Najsilniejsze więc będą kompetencje koordynacyjne rad w grupie jednostek państwowych wobec przedsiębiorstw, a później dopiero wobec zakładów i organów administracyjnych.

W stosunku do jednostek niepaństwowych koordynacja będzie miała przede wszystkim na celu włączenie ich działalności gospodarczej w system gospodarki planowej. Dotyczy to głównie spółdzielczości, w mniejszym stopniu organizacji społecznych i jednostek gospodarki prywatnej. Kompetencje koordynacyjne wobec sądów, prokuratury i kontroli państwowej muszą w pełni uwzględniać charakter tych instytucji.

Prawidłowe funkcjonowanie całego systemu koordynacyjnego i skuteczne zapewnienie jednolitości działania przy istnieniu samodzielności podmiotów koordynowanych jest uzależnione od elastycznego i proporcjonalnego stosowania przez rady określonych form prawnych. Są to: 1) władcze generalne akty, tj. akty normatywne, wytyczne i plany gospodarcze; 2) akty administracyjne; 3) porozumienia gospodarcze; 4) niewładcze formy sprawowania koordynacji.

Koordynacji służą więc, choć w różnym stopniu, wszystkie prawne formy działania administracji, zarówno władcze, jak i niewładcze.[58] Mu-

---

[58] Por. M. Kierek: *Prawne formy działań koordynacyjnych prezydiów wojewódzkich rad narodowych*, „Państwo i Prawo", 1970, nr. 5, s. 742.

szą się one wzajemnie uzupełniać. Wydaje się, że działalność koordynacyjna jest przede wszystkim wykonywana poprzez formy niewładcze, co w niektórych przypadkach daje efekty ujemne, np. w planowaniu. Najbardziej celowe jest niewątpliwie stosowanie wszelkiego typu aktów dwustronnych, gdyż konieczność wyrażenia zgodnej woli przy ich wydaniu czyni z nich istotny instrument koordynacji, a osłabienie cech władczości gwarantuje nienaruszalność samodzielności podmiotów.

РЕЗЮМЕ

В работе рассматривается одна из координационных систем, выступающих в деятельности государственных органов, а именно местная система (территориальная координация). Проблематика богата и разнообразна. Поэтому в работе рассматриваются только некоторые выбранные вопросы: понятие и сущность координации; история развития территориальной координации в Польской Народной Республике; проблема обоснования доверения координационных компетенций народным советам; проблемы коллизий между территориальной и отраслевой координациями; дифференцирование компетенций советов по отношению к отдельным группам неподчиненных единиц и деление компетенций между отдельными уровнями и органами советов.

Координация, как правовое учреждение, имеет особенное значение в системе децентрализированных и взаимно независимых органов. Доверение народным советам координационных компетенций является естественным результатом реализации принципа народовластия и демократического централизма. Координация в системе советов является одним из элементов территориального управления и является инструментом комплексного решения проблем, стоящих перед определенной территориальной единицей.

Координационные компетенции советов определялись и формировались в течение 25 лет одновременно с эволюцией системы советов и их роли в системе органов государственной власти.

Настоящие компетенции вытекают из закона о народных советах с 1958 г. и из многочисленных исполнительных актов.

В связи с небольшой дифференциацией разделения координационных задач между советами отдельных ступеней в теории сформировались две концепции разделения координационных компетенций в системе советов, которые условно можно назвать „повятовая" и „ступени воеводства". Автор высказывается за образование воеводских координационных центров. Существенным является также раз-

деление компетенций между органами совета. Самые важные функции исполняет совет, действующий во время сессии. Однако, это такие функции, которые не требуют непрерывной и оперативной деятельности. Поэтому главная координационная деятельность принадлежит президиумам советов всех ступеней. Однако, не все президиумы имеют идентичные полномочия. Самые важные компетенции действующее законодательство доверило президиумам воеводских народных советов, образуя из них некоторого рода координационный центр. В системе советов координационные функции исполняют также отделы президиумов советов, а особенно комиссии хозяйственного планирования.

Координация исполняется всеми правовыми формами деятельности администрации. Правильное функционирование всей координационной системы, т.е. обеспечение однородности действия при одновременном ненарушении самостоятельности субъектов, подчиняющихся координации, зависит от гибкого и пропорционального применения определенных правовых форм советами.

RÉSUMÉ

L'auteur s'occupe d'un des systèmes de coordination qui apparaissent dans l'activité des organes d'État, à savoir du système horizontal relatif au terrain (coordination de terrain). L'ensemble des problèmes s'y rapportant est intéressant et diversifié. Pour cette raison l'article traite seulement certaines questions choisies telles que: la notion et l'essence de la coordination, l'histoire du développement de la coordination territoriale en Pologne Populaire, la motivation de la remise des compétences de coordination aux conseils du peuple, les problèmes de collision entre la coordination territoriale et de branche de production, la différenciation des compétences des conseils envers les groupes particuliers des unités non subordonnées, la répartition des compétences entre les échelons et les organes particuliers du conseil.

La coordination en tant que l'institution juridique a une importance spécifique dans le système des organes décentralisés. L'octroi des compétences de coordination aux conseils du peulpe est une conséquence naturelle de la réalisation du principe du pouvoir du peuple et du centralisme démocratique. La coordination dans le système des conseils est un des éléments de la direction territoriale et constitue l'instrument de la solution de complèxe des problèmes qui doivent être résolus par l'unité territoriale donnée.

Les compétences de coordination des conseils se façonnaient et se formaient dans la période de vingt cinq années avec l'évolution de

l'institution elle-même des conseils et de leur rôle dans le système des organes du pouvoir d'État. Actuellement ces compétences découlent de la loi sur les conseils du peuple datant de 1958 et de nombreux actes exécutoires.

Vu une répartition peu différenciée des tâches de coordination parmi les conseils des degrés particuliers, se sont formées en théorie deux conceptions de division des compétences de coordination dans le cadre du système des conseils, ces conceptions pouvant être appelées conventionnellement „de district" et „de voïévodie". L'auteur préfère la formation des centres de coordination à l'échelon de voïévodie.

La répartition des compétences parmi les organes du conseil est aussi essentielle. Les fonctions les plus importantes du conseil sont remplies lors de la session. Cela ne peuvent pourtant être des fonctions exigeant une activité courante et adroite. Pour cette raison la charge la plus grande de l'activité de coordination repose sur les présidiums des conseils de tous les échelons, mais les autorisations des presidiums ne sont pas égales. La législation en vigueur a confié les compétences les plus importantes aux présidiums des conseils de voïévodie, en faisant de ceux-ci une sorte de centre de coordination. Dans le système des conseils les fonctions de coordination sont remplies également par les départements des présidiums et surtout par les commissions de planification économique.

La coordination est faite sous toutes les formes légales d'activité administrative. Le fonctionnement régulier du système entier de coordination, c.-à-d. la garantie de l'uniformité de l'activité avec, en même temps, l'inviolabilité de l'autonomie des sujets soumis à la coordination, dépend de l'application élastique et proportionnelle des formes juridiques définies, de la part des conseils.

Pap. druk. sat. III kl., 80 g	Format B5 (70x100)	Stron druku: 21
Annales UMCS, Lublin, 1970	Drukarnia Uniwersytecka w Lublinie	Zam. nr 154 z dnia 6 VII 70
700+125 egz. Z-4	Maszynopis otrzymano: 7 VII 1970	Druk ukończono: 15 XII 70